香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告
Direct Investigation Report

地政總署對私人商場內的公共行人通道及公共室內廣場被用作商業用途的執管

Lands Department's Enforcement against Commercial Use of Public Pedestrian Passages and Public Atria in Private Malls

報告完成日期：2020 年 1 月 9 日
Completion Date: 9 January 2020

報告公布日期：2020 年 1 月 14 日
Announcement Date: 14 January 2020

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。
報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。
報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節		段落
1	引言	
	背景	1.1 – 1.2
	調查範圍及過程	1.3 – 1.4
2	相關政策、公開資訊、工作指引及巡查情況	
	相關政策	2.1
	向公眾發放的資訊	2.2 – 2.3
	相關工作指引	2.4 – 2.8
	巡查情況	2.9
3	短期豁免機制	
	申請短期豁免書	3.1 – 3.2
	就「違契商用問題」追收豁免費	3.3 – 3.5
4	個案研究	4.1
	個案（一）：執管延誤，不作轉介	4.2 – 4.8
	個案（二）：初時沒有執管；執管後亦未有適時覆查，又無採取「釘契」行動	4.9 – 4.14
	個案（三）：發警告信欠妥善、沒有採取「釘契」行動，亦無適時覆查	4.15 – 4.25
	個案（四）：未有適時發出警告信	4.26 – 4.31
	就個案（二）至（四），沒有向有關商場的業權人追收豁免費	4.32 – 4.34

5	*本署的評論及建議*	*5.1*
	執管方面	*5.2 – 5.17*
	資訊發放方面	*5.18 – 5.20*
	建議	*5.21*
	鳴謝	*5.22*

附件

須根據地契條款在商場內提供
公共行人通道及／或公共室內廣場
的私人發展項目（截至 2019 年 9 月）

地政總署對私人商場內的公共行人通道
及公共室內廣場被用作商業用途的執管
主動調查報告摘要

引言

部分私人發展項目(包括商場)的地段業權人(「業權人」)須按土地契約(「地契」)條款於發展項目內提供公共行人通道(「公共通道」)及/或公共室內廣場(「公共廣場」)。相關地契條款對該些設施作出規範，包括：不可在公共通道及廣場範圍內進行商業活動。

本署調查所得

2. 根據地政總署的工作指引，分區地政處(「地政處」)若發現違契問題，會發出警告信，要求有關業權人及/或業權人所委聘的管理公司(「管理公司」)在指定期限前糾正違契問題。在警告信的期限屆滿後，地政處一般會在一至三星期內進行覆查，以確定違契問題是否已獲糾正。違契問題若未獲糾正，地政處會把警告信送交土地註冊處(「土註處」)註冊，並且保留採取進一步執行地契條款行動的權利，包括就違契情況嚴重的個案(例如對公眾安全構成嚴重威脅)，考慮重收有關地段或根據《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》把有關權益轉歸政府。地政處除了會按地契條款進行執管外，若個案涉及其他部門的職權範疇，或個案交由其他部門處理會更為適當，該處同時會將有關個案轉介相關部門跟進。

3. 本署的調查發現，地政總署在處理私人商場內的公共通道及廣場被違反地契條款用作商業用途的問題(「違契商用問題」)上，有以下不足及須改善之處。

執管方面

(I) <u>不執管或延誤執管</u>

4. 有個案顯示，當區地政處在某商場(「商場 B」)進行年度巡查時發現「違契商用問題」，但並無採取任何執管行動。及至

十個月後，該處進行下一年度的年度巡查時再發現同一問題，始向商場 B 的業權人發警告信。另有兩宗個案顯示，當區地政處分別在發現「違契商用問題」逾四個月及五個月後，始向有關商場（「商場 D」及「商場 A」）的業權人發警告信。本署留意到，地政總署的工作指引並無就地政處於發現違契問題後多久發出警告信訂定時限。本署認為，該署應檢討相關工作指引，訂定發出警告信的時限，以便地政處職員有客觀準則可作依循，適時採取執管行動。

5. 此外，有兩宗個案顯示，當區地政處分別在警告信期限屆滿兩個月及 81 天後才到有「違契商用問題」的相關商場（「商場 B」及「商場 C」）進行覆查，遠超於一般個案一至三星期的覆查時限。

(II) 執管力度不足

6. 在商場 C 的個案中，商舖業主涉及「違契商用問題」，對部分違契商舖，當區地政處沒有在向事涉商舖業主發出警告信的同時，亦向該商場的業權人發出警告信。本署認為，私人商場的業權人有責任確保其商場內的公共通道及／或廣場的狀況符合地契條款的要求。因此，就同類個案，即使相關地契條款亦適用於私人商場內的商舖業主，地政處亦應向有關商場的業權人發警告信。

(III) 沒有把警告信送交土註處註冊

7. 就地政處在發現違契情況仍未獲糾正後多久便需把警告信送交土註處註冊，地政總署的工作指引未有訂定時限。有兩宗個案顯示，當區地政處覆查發現相關商場（「商場 B」及「商場 C」）的「違契商用問題」在警告信期限屆滿後持續，但並無把相關警告信送交土註處註冊，以致問題繼續發生。本署認為，地政總署應檢討相關工作指引，訂定把警告信送交土註處註冊的時限，並把有關時限在警告信中述明。此舉除了可令地政處職員在作進一步執管行動方面有較高警覺性及有客觀準則外，亦可對違契者產生較大的阻嚇作用。

(IV) 未有把適當違契個案轉介其他相關部門跟進

8. 在商場 A 的個案中，有食肆把其營業範圍擴展至商場的公共通道，涉嫌違反《食物業規例》的規定，但當區地政處不曾把個

案轉介食物環境衞生署跟進。猶幸，在本署就此提出疑問後，地政總署於 2018 年 10 月發出便箋，提醒地政處應按相關工作指引的要求，把涉及其他政府部門的職權範疇的個案同時亦轉介有關部門跟進。

(V) 未有積極向違契的業權人追收豁免限制費用（「豁免費」）

9. 根據現行機制，私人商場的業權人若擬在地契訂明的公共通道或廣場進行商業活動，應先向地政處申請短期豁免書（「豁免書」）。地政處若批准有關申請，會附加條件，包括有關業權人須繳付行政費及豁免費。業權人若被地政處發現其商場內有「違契商用問題」後才提出豁免書申請，地政處一般會把須繳付的豁免費追溯至該處最初發現違契當日。業權人若一直不提出豁免書申請，地政處亦可視乎實際情況主動向有關業權人追收豁免費。地政處最多可追收六年的豁免費。

10. 在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期間，地政處共發現 65 宗有「違契商用問題」的個案，當中只有兩宗被發現有關問題後才提出豁免書申請。而地政處只曾向一個商場（「商場 A」）的業權人主動追收涉及違契時間長達五年半，款項高達二千四百多萬元的豁免費。本署認為，地政處未有善用其執管權力，主動向有「違契商用問題」的商場業權人追收豁免費。就餘下逾 60 宗未有申請豁免書，而地政總署亦沒有主動追收豁免費的個案，涉及的豁免費動輒數以億計。地政處應積極主動就該些個案追收豁免費，以收阻嚇之效，同時亦可增加庫房的收入。地政總署應盡快檢視所有已知及就新發現的「違契商用問題」個案，從速／適時主動追收豁免費。

(VI) 執管目標不清晰且成效不彰

11. 地政處就「違契商用問題」的執管寬鬆。此外，該處執管「違契商用問題」的措施，包括把警告信送交土註處註冊、就違契情況嚴重的個案，考慮重收有關地段或把有關權益轉歸政府，以及向商場的業權人追收豁免費，皆未能有效取締該問題。另一方面，地政總署容許私人商場的業權人透過申請豁免書在商場內的公共通道及廣場進行商業活動。地政總署是要嚴厲取締「違契商用問題」，還是容許私人商場的業權人透過申請豁免書在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動，其政策目標並不清晰。

12. 本署認為，地政總署應就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標。該署若認為須嚴厲取締這個問題，便應制訂切實可行及具阻嚇力的執管措施，例如採取更有效的規管程序，以及考慮日後在新的發展項目的地契訂明若被發現「違契商用問題」，地政處除了追收豁免費外，亦可徵收額外行政費。該署若認為這個問題並不危害公眾利益，便應考慮如何就私人商場的業權人在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動進行規管，例如把有關行為規範化。

資訊發放方面

(VII) 向公眾發放有關私人商場內的公共通道／廣場的資訊不足

13. 地政總署在其網頁上載有關須按地契條款提供公共通道及／或廣場的私人發展項目的資料，只是簡單的文字描述，不足以讓公眾辨識有關公共通道／廣場的具體位置及範圍，公眾因而無從監察該些設施的使用情況。因應本署指出上述資訊不足的問題，地政總署已發信建議全部共 118 個私人商場的業權人或管理公司於商場內的公共通道／廣場的出入口展示圖則，標示該些設施的位置和走線等，以便公眾人士使用。此外，該署已於 2019 年 12 月完成把須按地契條款在私人發展項目內提供的公眾設施（包括公共通道／廣場）的資料上載該署的「地理資訊地圖」網站。該署會把更多相關資料（包括照片或影片）上載「地理資訊地圖」網站，讓公眾更清楚知悉該些設施的具體位置及範圍。

建議

14. 綜合以上評論，申訴專員建議地政總署：

執管方面

(1) 檢討相關工作指引，訂定發出警告信及把警告信送交土註處註冊的時限，並把註冊時限在警告信中述明；

(2) 盡快檢視所有已知及就新發現的「違契商用問題」個案，從速／適時主動向有關商場的業權人追收豁免費；

(3) 若由商舖業主所構成的「違契商用問題」持續發生，地政處須考慮徵詢法律意見，以確定可否向他們發警告信；

(4) 就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標，並制訂達致該目標的執管／規管措施；

資訊發放方面

(5) 定期跟進私人商場加緊落實在其商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則的建議，以及考慮就新的私人發展項目（包括商場），在相關地契訂明業權人須在商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則；

(6) 按該署所訂定的時間表於「地理資訊地圖」網站上載私人商場內的公共通道／廣場的更多資料（包括照片或影片），以增加透明度及公眾知情權；以及

(7) 定期把在新落成的私人發展項目（包括商場）內的公共通道／廣場的資料（包括照片或影片）上載「地理資訊地圖」。

申訴專員公署
2020 年 1 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Lands Department's Enforcement against Commercial Use of Public Pedestrian Passages and Public Atria in Private Malls

Introduction

The lot owners ("owners") of some private developments (including malls) are required under land lease ("lease") conditions to provide in their developments public pedestrian passages ("public passages") and/or public atria. The use of these public facilities is governed by lease conditions, which may stipulate, for instance, that no commercial activities be carried out within the public passages and atria.

Our Findings

2. According to the operational guidelines of the Lands Department ("LandsD"), if a breach of lease is found, the District Lands Office ("DLO") concerned would issue a warning letter to the owner concerned and/or the management company appointed by the owner, demanding rectification of the breach before a specified deadline. Upon expiry of the deadline, DLO would conduct a compliance check within one to three weeks to confirm rectification of the breach or otherwise. Should the breach remain unrectified, DLO would register the warning letter at the Land Registry ("LR") and reserve the right to take further lease enforcement action, including, for cases with serious breaches (e.g. those that pose serious threats to public safety), re-entry of the lot or vesting of the relevant interest to the Government pursuant to the Government Rights (Re-entry and Vesting Remedies) Ordinance. For cases that fall within the ambit of other Government departments or where handling by other departments would be more appropriate, DLO may, in addition to taking lease enforcement action, refer them to the relevant departments for follow-up.

3. Our investigation has identified the following inadequacies and areas for improvement in LandsD's handling of the problem of unauthorised use of public passages and atria in private malls for commercial purposes ("the Problem").

Enforcement

(I) No or delayed enforcement

4. A case showed that DLO had found the Problem in a mall ("Mall B") during an annual inspection but did not take any enforcement action. It only issued a warning letter to the owner of Mall B upon finding the same problem ten months later during the annual inspection for the following year. In two other cases, DLOs only issued warning letters to the owners of the two malls in question ("Mall D" and "Mall A") more than four and five months respectively after finding the Problem. We note that LandsD has not specified in its operational guidelines the time limit for issuing warning letters after a breach is found. We consider that the Department should review the relevant guidelines and set a time limit for issuance of warning letters so that DLO staff can have an objective standard to follow for timely enforcement.

5. Besides, two cases showed that staff of DLOs conducted compliance checks at two malls with the Problem ("Mall B" and "Mall C") as late as two months and 81 days respectively after the deadline for rectification specified in the warning letters had expired. This far exceeded the normal time limit of one to three weeks for conducting a compliance check.

(II) Insufficient enforcement

6. In the case of Mall C, there were shop owners breaching the lease, thus constituting the Problem. For some of those shops, DLO issued warning letters to the shop owners only, but not to the owner of the mall at the same time. We are of the view that owners of malls should ensure that the public passages and/or atria in their malls are in compliance with lease conditions. It follows that in similar cases where the lease conditions are also applicable to shop owners in a private mall, DLO should also issue a warning letter to the owner of the mall.

(III) Failure to register warning letters at LR

7. LandsD's operational guidelines do not stipulate a time limit of when DLO should register a warning letter at LR upon finding that a breach remains unrectified. Two cases showed that DLOs, during compliance checks, found the Problems at Mall B and Mall C persisted but failed to register the warning letters at LR. As a result, the Problems lingered. We consider that LandsD should review its operational guidelines

to include a time limit for registering warning letters at LR, and to specify the time limit in the warning letter. This can heighten the awareness of DLO staff and provide them with an objective standard for taking further enforcement action, as well as exerting a greater deterrent effect on offenders.

(IV) Failure to refer suitable cases of breach to other relevant departments for follow-up

8. In the case of Mall A, some restaurants might have violated the provisions of the Food Business Regulations by extending their business areas to the public passages of the mall. Nevertheless, DLO never referred the case to the Food and Environmental Hygiene Department for follow-up. Fortunately, after we had raised queries about this, LandsD issued a memorandum in October 2018 to remind DLOs to follow the requirements of the operational guidelines and refer cases that fall within the ambit of other government departments for follow-up in parallel.

(V) Failure to proactively recover waiver fee from owners who have breached the lease

9. Under the current mechanism, owners of private malls who intend to hold commercial activities at public passages or atria provided under the lease should apply for a Short Term Waiver ("STW") from DLO. If approved, the STW would carry additional conditions stipulating, *inter alia*, that the owner must pay an administration fee and a wavier fee. If the owner of a mall applies for an STW only after the Problem in the mall has been found by DLO, the wavier fee payable would usually be dated back to the first day when DLO found the breach. If the owner of the mall does not apply for an STW even a breach has been found, DLO may take the initiative to recover the waiver fee, depending on the actual circumstances. DLOs can recover a waiver fee of up to six years.

10. During the five years between 2014/15 and 2018/19, LandsD found a total of 65 cases with the Problem. In only two of those cases, STWs were applied for after the Problems had been found, and in only one of those two cases did DLO take action to recover from the owner of the mall (Mall A) the waiver fee, which exceeded a hefty $24 million for a breach that had persisted for as long as five and a half years. We consider LandsD to have failed to make good use of its enforcement power to proactively recover waiver fees from owners of malls having the Problem. In the 60 odd remaining cases where no applications for an STW were ever submitted and where

LandsD took no action to recover any waiver fees, the waiver fees involved could easily be in the zone of hundreds of millions of dollars. LandsD should take serious action to recover waiver fees in order to exert deterrent effects, bringing in revenue for the Government coffers at the same time. It should take prompt/timely action to recover waiver fees for all known cases upon revisiting them, and for newly found cases.

(VI) Unclear enforcement objective and ineffective enforcement

11. LandsD's enforcement against the Problem has been lax. Besides, its measures for tackling the problem, such as registration of warning letters at LR, re-entry of the lot or vesting of the relevant interest to the Government in serious cases as well as recovery of waiver fees from the owners of malls, have all been ineffective in eradicating the Problem. On the other hand, LandsD allows owners to hold commercial activities at public passages and atria in their malls through application for an STW. It is not clear whether LandsD's policy objective is to strictly ban all forms of the Problem, or to permit owners of malls to hold commercial activities at public passages and atria through application for an STW.

12. This Office takes the view that LandsD should set a clear objective for its enforcement action against the Problem. If it considers that the Problem must be eradicated, it should devise practical and feasible enforcement measures with deterrent effects, such as adoption of more effective regulatory procedures, and consider specifying in the leases of future developments that once the Problem is found, DLO would not only recover the waiver fee, but also impose an additional administration fee. If LandsD considers that the Problem poses no threats to public interest, it should then find ways to regulate commercial activities at public passages and atria in private malls, such as regularisation of such activities.

Information Dissemination

(VII) Inadequate information provided to the public about public passages/atria in private malls

13. Information about private developments in which public passages and/or atria are provided under lease conditions is uploaded on LandsD's website. Such information is just brief text descriptions, not sufficient for members of the public to know the specific locations and areas of such public facilities and for them to monitor their use. In response to our comments on the inadequacy of the information being

provided, LandsD has sent letters to the owners or management companies of all the 118 private malls, suggesting that layout plans be displayed at the entrances/exits of the public passages/atria in their malls to show clearly the locations and routing of such facilities for public use. Besides, LandsD completed in December 2019 uploading on its GeoInfo Map website information about provision of public facilities (including public passages and/or atria) in private developments required under lease. More information (including photographs or videos) will be uploaded to that website so that the public can have a better idea about the locations and areas of such facilities.

Recommendations

14. In the light of the above comments, The Ombudsman recommends that LandsD:

Enforcement

(1) review relevant operational guidelines to stipulate the time limits for issuing warning letters and registering warning letters at LR. The time limit for registration should be clearly specified in warning letters;

(2) revisit as soon as possible all known and newly found cases with the Problem and take the initiative to recover promptly/in a timely manner waiver fees from the owners of the malls concerned;

(3) consider seeking legal advice on cases in which the Problem involving shop owners persists for determining whether warning letters can be issued to those owners;

(4) set a clear objective for enforcement action against the Problem and devise enforcement/regulatory measures for achieving the objective;

Information Dissemination

(5) follow up regularly with private malls concerning their implementation of the Department's suggestion that layout plans which show the locations and routing of public passages and/or atria in the malls be displayed at the entrances/exits of those facilities, and consider stipulating in the leases of new private developments (including malls)

that owners of the developments must display such layout plans at the entrances/exits of the public passages and/or atria in their malls;

(6) follow its schedule in uploading more information (including photographs or videos) about public passages/atria in private malls on the GeoInfo Map website to enhance transparency and public access to information; and

(7) upload regularly on the GeoInfo Map website information (including photographs or videos) about public passages/atria in new private developments (including malls).

Office of The Ombudsman
January 2020

1

引言

背景

1.1 部分私人發展項目(包括商場)的地段業權人(「業權人」)須按土地契約(「地契」)條款於發展項目內提供公共行人通道(「公共通道」)及／或公共室內廣場(「公共廣場」)。相關地契條款對該些設施作出規範,包括:不可在公共通道及廣場範圍內進行商業活動、公共通道必須保持暢通無阻,不可擺放任何物品,以及公共通道及廣場必須於指定時間內開放給公眾。

1.2 有傳媒報道,有商場的公共通道及廣場被用作商業用途(例如銷售攤檔、食肆的營業範圍及收費兒童遊樂設施等),部分個案獲地政總署確定違反地契條款。此外,亦有市民就有關問題向本署表達關注。

調查範圍及過程

1.3 有見及此,申訴專員於 2018 年 7 月 25 日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開主動調查,審研地政總署對私人商場內的公共通道及廣場被違反地契條款用作商業用途的問題(「違契商用問題」)所採取的執管行動有否不足,及適當提出改善建議。這項調查範圍不包括私人商場內的其他違契問題(例如公共通道及廣場的開放時間不符地契條款的規定、商場內的其他範圍有僭建物等)。

1.4 2019 年 10 月 4 日,本署將調查報告草擬本送交地政總署置評。經考慮該署的意見後,本署於 2020 年 1 月 9 日完成這份報告。

2

相關政策、公開資訊、工作指引及巡查情況

相關政策

2.1 有關在私人發展項目(包括商場)加入公眾設施(包括公共通道及廣場)供公眾使用的政策,自 1980 年開始實施,原意是促進綜合設計、善用土地,以及滿足公眾及發展需要。截至 2019 年 9 月,全港共有 118 個發展項目須根據地契條款在商場內提供公共通道,其中兩個項目亦須根據地契條款在商場內提供公共廣場。有關發展項目的名單見**附件**。

向公眾發放的資訊

2.2 地政總署於其網頁上載了須根據地契條款提供公眾設施的私人發展項目的清單。

2.3 有關清單的資料包括私人發展項目的名稱、地址、根據地契條款須提供的公眾設施(包括公共通道及廣場)、有關設施的概要(包括公共通道須連接的地點、公共廣場的准許用途等)。例子見**圖 1**。

圖 1：地政總署網頁有關在私人發展項目內須提供的公眾設施的資料（2019 年 10 月）

所屬區議會	發展名稱及地址	地契內的有關要求	概要	備註[註1]	所屬分區地政處及聯絡電話
中西區區議會	環球大廈 德輔道中 19 號	(a) 行人天橋 (b) 公共行人通道 (c) 公共行人通道	(a) 可由畢打街前往。 (b) 可由畢打街、德輔道中及干諾道中前往。 (c) 可由德輔道中及橫跨畢打街的兩條行人天橋前往。	(a) 位於政府土地。	港島西及南區地政處 2835 1701

相關工作指引

2.4 根據地政總署的相關工作指引，該署就一般違反地契條款（包括違契商用）個案所採取的行動及程序如下。

2.5 地政總署的分區地政處（「地政處」）會對須根據地契條款在私人發展項目內提供的所有公眾設施，包括公共通道及廣場，進行年度巡查。此外，若接獲有關違契（包括違契商用）的投訴／轉介，地政處會到場視察，以及查核有關的地契條款和批准記錄。

2.6 其中，常見的「違契商用問題」包括：

(1) 業權人／業權人所委聘的管理公司(「管理公司」)把或容許他人把桌椅擺放在公共通道上，並以圍欄圍封作有關公共通道旁的食肆的擴展營業範圍。被圍封的通道看來屬食肆的一部分，該些桌椅只供有關食肆的顧客使用；

(2) 業權人／管理公司把或容許他人把桌椅擺放在公共通道上，有關公共通道旁有食肆。該些桌椅沒有被圍封，不在任何食肆範圍內，亦不限指定食肆的顧客使用；

(3) 商戶在公共通道上擺放及出售貨物；以及

(4) 業權人／管理公司在公共通道及／或廣場設置銷售攤檔、收費兒童遊樂設施等。

2.7 地政處在確定有「違契商用問題」後，會發警告信要求有關業權人及／或管理公司在指定限期（一般是 28 天）內糾正有關問題。在警告信的期限屆滿後，地政處一般會在一至三星期內進行覆查，以確定違契問題是否已獲糾正。違契問題若在警告信期限屆滿後仍未獲糾正，地政處會把警告信送交土地註冊處（「土註處」）註冊（俗稱「釘契」），並且保留採取進一步執行地契條款行動的權利，包括就違契情況嚴重的個案（例如對公眾安全構成嚴重威脅），考慮重收有關地段或根據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》把有關權益轉歸政府。

2.8 地政處除了按地契條款作出跟進外，若個案涉及其他政府部門的職權範疇，或個案交由其他部門處理會更為適當，該處同時會將有關個案轉介其他部門跟進。

巡查情況

2.9 有關地政處在 2014/15 至 2018/19 年度就私人商場內的公共通道及廣場進行巡查的次數，以及當中發現有「違契商用問題」的個案的統計數字，見**表 1**。

表 1：巡查數據

年度	須根據地契條款提供公共通道／廣場的私人商場數目 *(a)*	年度巡查		接獲有關 *(a)* 欄私人商場涉嫌違契的投訴（宗） *(d)*	因應接獲投訴而進行的巡查		發現有「違契商用問題」個案總數（宗） *((g)=(c)+(f))*
		巡查次數* *(b)*	發現有「違契商用問題」的個案（宗） *(c)*		巡查次數* *(e)*	發現有「違契商用問題」的個案（宗） *(f)*	
2014/15	115	114	8	0	0	0	8
2015/16	116	110	9	4	8	2	11
2016/17	117	108	8	19	53	6	14
2017/18	117	114	12	15	22	6	18
2018/19	117	121	10	7	18	4	14
						總數	**65**

* *包括跟進巡查。*

3

短期豁免機制

申請短期豁免書

3.1 根據現行機制，私人發展項目（包括商場）的業權人若擬在地契訂明的公共通道或廣場進行商業活動，應先向地政處申請短期豁免書（「豁免書」）。在接獲有關申請後，地政處會考慮申請是否符合審批條件，包括申請必須符合有關分區計劃大綱圖的規定，以及其他相關部門及地區意見等。

3.2 地政處若批准豁免書申請，會附加條件，包括有關業權人須繳付行政費和豁免限制費用（「豁免費」）。地政處會按有關私人發展項目在獲發豁免書之前與之後因豁免而帶來的市值租金差別，計算豁免費的金額。

就「違契商用問題」追收豁免費

3.3 業權人若在被地政處發現其發展項目有「違契商用問題」後才提出豁免書申請，地政處一般會把須繳付的豁免費追溯至該處最初發現違契問題當日。視乎有否足夠證據證明確實違契的最早日期，地政處會考慮追收最多六年的豁免費。

3.4 另一方面，業權人若在被地政處發現其發展項目有「違契商用問題」後一直不提出豁免書申請，雖然地契條款沒有就違契事宜訂明相關罰則，亦無強制業主須向地政處申請補發豁免書，但地政處可因應個別個案的實際情況，例如有否足夠證據證明違契用途、違契用途涉及的面積及佔用時間等，主動向有關業權人追收豁免費。若有需要，地政處會徵詢法律意見，以確定有否足夠法律理據採取上述行動。

3.5 有關地政處於 2014/15 至 2018/19 年度所接獲的豁免書申請及該些申請的審批結果，見**表 2**。

表 2：豁免書的申請及審批結果

年度	**接獲的申請（宗）*(a)=(b)+(c)+(d)***	**獲批准的申請（宗）*(b)***	**不獲批准的申請（宗）*(c)***	**仍在處理的申請（宗）*(d)***
2014/15	0	0	0	0
2015/16	0	0	0	0
2016/17	1(1)	0(1)	1(0)	0
2017/18	0	0	0	0
2018/19	1(1)	0	0	1(1)
總數	**2(2)**	**0(1)**	**1(0)**	**1(1)**

沒有括號的數字是地政處在商場業權人於商場內的公共通道及廣場進行商業活動前接獲的豁免書申請及申請結果宗數。括號內的數字是地政處在發現「違契商用問題」後才接獲的豁免書申請及申請結果宗數。

4

個案研究

4.1 本署審研了部分有「違契商用問題」的個案，包括審閱地政總署的相關檔案。以下四宗個案反映地政總署就有關問題所採取的執管行動的不足。

個案（一）：執管延誤，不作轉介

4.2 根據相關地契條款，商場 A 的第一至三層均須設置公共通道。2014 至 2016 年期間，當區地政處每年到商場 A 進行年度巡查時，皆發現第一層的公共通道部分被圍封作該商場內兩間食肆（「事涉食肆」）的擴展營業範圍，構成「違契商用問題」（**第 2.6(1) 段**），見**照片 1**。

照片 1：商場 A 的「違契商用問題」



（照片來源：地政總署）

4.3 當區地政處對商場 A 的「違契商用問題」採取執管行動的主要經過及結果，見**表 3**。

表 3：當區地政處對商場 A
的「違契商用問題」的執管

	日期	事件
	2014 年	
(1)	7 月	當區地政處進行年度巡查，發現上述「違契商用問題」(**第 4.2 段**)。
(2)	8 至 9 月	當區地政處先後三次向商場 A 的管理公司發警告信，要求於一個月內糾正問題。
(3)	10 月	當區地政處向商場 A 的業權人發警告信，要求於一個月內糾正問題。
(4)	11 月	當區地政處覆查確定問題已獲糾正。
	2015 年	
(5)	7 月	當區地政處進行年度巡查，又發現同一「違契商用問題」。
(6)	9 月	當區地政處向商場 A 的管理公司發警告信，要求於一個月內糾正問題。
(7)	同月	當區地政處覆查確定問題已獲糾正。
	2016 年	
(8)	6 月	當區地政處進行年度巡查，再發現同一「違契商用問題」。
(9)	11 月	當區地政處向商場 A 的地段業權人發警告信，要求於 14 天內糾正問題。
(10)	同月	當區地政處覆查確定問題已獲糾正。

4.4 就何以當區地政處於2016年6月發現「違契商用問題」，但及至同年11月（五個月後）才向商場A的業權人發警告信（**表3，第(8)-(9)項**），地政總署解釋，那是由於當區地政處發現該違契問題後，再接獲有關商場A的類似投訴（包括該商場第一至三層的公共通道部分被用作擺放攤檔、展覽品及作兒童遊樂場），經審視有關土地文件後，該處遂於同年11月向商場A的業權人發警告信。

4.5 地政總署上述所指的「類似投訴」（**第4.4段**），其實是一宗同年（2016年）10月下旬有關商場A的業權人涉嫌違規出租該商場的公共空間的報道。本署認為，地政總署的解釋未能令人信服。地政處在其2016年年度巡查發現「違契商用問題」後，理應適時採取執管行動，一如該處在2014年及2015年的跟進（**表3，第(1)-(7)項**），但該處遲遲未有行動，及至四個多月後接獲該宗「類似投訴」始向商場A的業權人發警告信，其2016年的跟進有所延誤。

4.6 另外，根據《食物業規例》的規定，食肆持牌人除非獲得食物環境衞生署（「食環署」）署長的書面准許，否則不得在其牌照批准的圖則所劃定的範圍以外的任何地方經營食物業。就個案（一），當區地政處先後三次發現事涉食肆涉嫌違例擴展營業範圍（**第4.2段及表3，第(1)、(5)及(8)項**），但也沒有按相關工作指引的要求把個案轉介食環署跟進（**第2.8段**）。

4.7 因應本署就這點提出疑問，地政總署於2018年10月向地政處發出便箋，提醒地政處在跟進涉嫌違契個案時，應按工作指引把涉及其他部門的職權範疇的個案同時亦轉介有關部門跟進。

本署的視察

4.8 本署在2018年5月至2019年9月期間，於商場A共進行了六次視察，六次視察皆沒有發現「違契商用問題」。

個案（二）：初時沒有執管；執管後亦未有適時覆查，又無採取「釘契」行動

4.9 根據相關地契條款，商場B須於二樓設置一條公共通道。

該公共通道旁有數間食肆，該些食肆在店舖範圍內皆沒有設置桌椅供顧客使用。

4.10 2014至2016年期間，當區地政處每年到商場B進行年度巡查或覆查時，均發現上述公共通道放置了多張桌椅，構成「違契商用問題」(**第2.6(2)段**)，見**照片2**。

照片2：商場B的「違契商用問題」



(照片來源：地政總署)

4.11 當區地政處對商場B的「違契商用問題」採取執管行動的主要經過及結果，見**表4**。

表4：當區地政處對商場B
的「違契商用問題」的執管

	日期	事件
	2014年	
(1)	12月	當區地政處進行年度巡查，發現上述「違契商用問題」(**第4.10段**)。
	2015年	
(2)	10月	當區地政處進行年度巡查，發現同一「違契商用問題」。

(3)	11 月	當區地政處發警告信要求商場 B 的業權人即時糾正問題。
	2016 年	
(4)	1 月	當區地政處進行覆查，發現有關問題持續。
(5)	7 月	當區地政處進行年度巡查，仍然發現上述「違契商用問題」。
(6)	8 月	當區地政處與商場 B 的管理公司進行視察，確定有關問題已獲糾正。

4.12 本署留意到，當區地政處在 2014 年 12 月發現「違契商用問題」(**表 4，第(1)項**)後，完全沒有採取任何執管行動。及至在翌年(2015 年 10 月)的年度巡查又再發現同一問題，該處才採取執管行動，於 11 月發警告信要求商場 B 的業權人即時糾正問題(**表 4，第(2)-(3)項**)。

4.13 在警告信期限屆滿後，地政處一般會在一至三星期內進行覆查，若違契情況仍未獲糾正，地政處會把警告信送交土註處註冊(**第 2.7 段**)。就個案(二)，當區地政處在 2015 年 11 月發出警告信後，於警告信期限屆滿後兩個月，才於 2016 年 1 月進行覆查(**表 4，第(3)-(4)項**)，有所延誤。另外，該處在覆查時發現有關問題持續，卻沒有把警告信送交土註處註冊，不單違反工作指引，亦未能對商場 B 的業權人產生阻嚇作用，以致「違契商用問題」繼續發生(**表 4，第(5)項**)。

本署的視察

4.14 本署在 2018 年 9 月至 2019 年 8 月期間，於商場 B 共進行了四次視察，每次也發現事涉公共通道上擺放了多張桌椅，不少人士在該通道旁的食肆購買食物後，使用該些桌椅享用該些食物，見**照片 3-6**。

照片 3：
攝於 2018 年 9 月



照片 4：
攝於 2019 年 1 月





照片 5：
攝於 2019 年 4 月



照片 6：
攝於 2019 年 8 月

個案（三）：發警告信欠妥善、沒有採取「釘契」行動，亦無適時覆查

4.15 商場 C 一樓的公共通道建於政府土地上，是根據該商場的業權人和政府所簽訂的牌照協議(「牌照協議」)興建及規管。根據該「牌照協議」，該公共通道須保持暢通無阻，每天 24 小時開放給公眾使用。該公共通道同時亦受有關地契條款規管，包括不得作商業用途，除非已獲當區地政處批准豁免書申請(**第 1.1 及 3.1 段**)。

4.16 上述公共通道旁有多間售賣衣服、熟食或雜貨的店舖。2015 年 11 月，當區地政處進行年度巡查，發現有貨物被放置於該公共通道上，構成「違契商用問題」(**第 2.6(3)段**)，見**照片 7**。

照片 7：商場 C 的「違契商用問題」



(照片來源：地政總署)

4.17 2015 年 12 月至 2019 年 4 月期間，當區地政處多次對上述「違契商用問題」進行執管，包括向商場 C 的業權人及／或事涉商舖業主發警告信，以及在警告信的期限屆滿後進行覆查。詳情見**表 5**。

表 5：當區地政處對商場 C 的「違契商用問題」的執管

	警告信			覆查日期及結果	
	發信日期 *(a)*	須糾正違契問題的日期（糾正期限）*(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（與糾正限期／上次覆查日期相距日數）*(d)*	「違契商用問題」是否已獲糾正 *(e)*
(1)	2015 年 12 月 29 日	即時	業權人	2016 年 1 月 22 日（24 天）	否
(2)	2016 年 2 月 16 日	2016 年 3 月 15 日（28 天）	業權人	2016 年 3 月 15 日（同日）	否
(3)	2016 年 3 月 21 日	即時	業權人	2016 年 4 月 6 日（16 天）	否
				2016 年 4 月 30 日（24 天）	否
(4)	2016 年 6 月 28 日	2016 年 7 月 26 日（28 天）	業權人	2016 年 8 月 6 日（11 天）	否
(5)	2016 年 8 月 19 日	2016 年 9 月 2 日（14 天）	業權人	2016 年 9 月 3 日（1 天）	否
(6)	2017 年 2 月 23 日	2017 年 3 月 16 日（21 天）	業權人	2017 年 6 月 5 日（81 天）	否
(7)	2017 年 6 月 6 日	2017 年 6 月 20 日（14 天）	業權人	2017 年 6 月 23 日（3 天）	否

	警告信			覆查日期及結果	
	發信日期 *(a)*	須糾正違契問題的日期（糾正期限） *(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（與糾正限期／上次覆查日期相距日數） *(d)*	「違契商用問題」是否已獲糾正 *(e)*
(8)	2017 年 6 月 28 日	2017 年 7 月 12 日 （14 天）	業權人及事涉商舖業主	2017 年 7 月 13 日 （1 天）	否，但情況有明顯改善
				2017 年 9 月 27 日 （76 天）	否
(9)	2018 年 6 月 13 日	2018 年 7 月 11 日 （28 天）	事涉商舖業主	2018 年 7 月 24 日 （13 天）	否
				2018 年 7 月 31 日 （7 天）	否
(10)	2018 年 8 月 2 日	2018 年 8 月 16 日 （14 天）	事涉商舖業主	2018 年 8 月 17 日 （1 天）	是
				2018 年 8 月 23 日 （6 天）	是
(11)	2019 年 2 月 28 日	2019 年 3 月 14 日 （14 天）	事涉商舖業主	2019 年 3 月 18 日 （4 天）	是
(12)	2019 年 2 月 28 日	2019 年 3 月 28 日 （28 天）	事涉商舖業主	2019 年 3 月 29 日 （1 天）	否

	警告信			覆查日期及結果	
	發信日期 *(a)*	須糾正違契問題的日期（糾正期限） *(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（與糾正限期／上次覆查日期相距日數） *(d)*	「違契商用問題」是否已獲糾正 *(e)*
(13)	2019 年 4 月 11 日	2019 年 4 月 25 日 （14 天）	事涉商舖業主	2019 年 4 月 30 日 （5 天）	是

4.18 2015 年 12 月至 2019 年 4 月期間，當區地政處就事涉「違契商用問題」（**第 4.16 段**）先後 13 次向商場 C 的業權人及／或事涉商舖業主發警告信（**表 5，(a)欄**），並於警告信期限屆滿後進行了共 17 次覆查（**表 5，(d)欄**）。在其中 13 次覆查，當區地政處也發現有關問題仍未糾正（**表 5，第(1)-(9)及(12)項，(e)欄**）。

4.19 就第 9 至 13 封警告信（**表 5，第(9)-(13)項**），地政總署向本署表示當區地政處乃是徵得法律意見，指相關地契條款亦適用於商場 C 的商舖業主，故當區地政處把警告信發給事涉商舖的業主。縱使如此，但本署認為，當區地政處理應同時亦把警告信發給商場 C 的業權人，一如該處發第 8 封警告信的安排（**表 5，第(8)項**）。該處未有那樣做，反映其執管力度不足。

4.20 另外，根據相關工作指引，若違契問題在警告信期限屆滿後未獲糾正，分區地政處會把警告信送交土註處註冊（**第 2.7 段**）。就個案（三），本署留意到，雖然商場 C 的「違契商用問題」持續，但當區地政處卻沒有把發給該商場的業權人及／或事涉商舖業主的警告信送交土註處註冊。就給商場 C 業權人的警告信，地政總署向本署解釋，當區地政處沒有把該些警告信送交土註處註冊，原因是事涉公共通道建於政府土地上，故「牌照協議」沒有於土註處註冊，當區地政處因此認為，該些警告信亦不能送交土註處註冊。

4.21 事涉公共通道的違規問題同時涉及違反「牌照協議」條件及違反地契條款（**第 4.15 段**）。事實上，當區地政處發給商場 C 業權人的警告信也是如此述明。本署認為，縱使當區地政處未能就違反「牌照協議」條件把警告信交土註處註冊，但該處其實可就商場

C 的業權人違反地契條款而把該些警告信送交土註處註冊。當區地政處若認為這做法不夠穩妥，便應就商場 C 的業權人違反「牌照協議」條件及地契條款分開發警告信，如此便能清晰及明確地把該業權人違反地契條款的警告信註冊。

4.22 至於當區地政處向事涉商舖業主所發出的警告信，本署留意到，該些警告信註明：事涉商舖業主若未有於指定期限前糾正有關違契問題，該處會考慮／會把警告信送交土註處註冊及／或採取進一步執行地契條款行動。然而，當區地政處就於 2017 年 6 月底及 2018 年 6 月發給事涉店舖業主的警告信的期限屆滿後所進行的覆查皆發現有關「違契商用問題」持續（**表 5，第(8)-(9)項**），卻未有把該些警告信送交土註處註冊，反映該處未有按相關工作指引（**第 2.7 段**）進行執管。當區地政處如此寬鬆的執管，根本未能對違契商舖起阻嚇作用，以致有關違契問題持續。

4.23 此外，地政處就違規問題發出警告信後，一般會在指定期限屆滿後一至三星期內進行覆查（**第 2.7 段**）。就個案（三），當區地政處對商場 C 進行的覆查中，有部分在警告信期限屆滿後逾三星期才進行覆查，其中一次覆查更是在警告信指明的糾正期限屆滿後 81 天始進行（**表 5，第(6)項，(d)欄**），情況有欠理想。

4.24 因應本署就當區地政處的執管有延誤的提問，地政總署於 2018 年 10 月發出的便箋（**第 4.7 段**），亦提示地政處在發現違契問題後，需從速採取執管行動。

本署的視察

4.25 本署在 2018 年 7 月至 2019 年 8 月期間，於商場 C 共進行了四次視察，皆發現有商舖在事涉公共通道出售及擺放貨物，見**照片 8-11**。



照片 8：

有商舖在公共通道出售食品
（攝於 2018 年 7 月）



照片 9：

有商舖把多箱貨物放置在公共通道
（攝於 2018 年 11 月）



照片 10：

有商舖把多箱貨物放置在公共通道
（攝於 2019 年 4 月）



照片 11：

有商舖把多箱貨物放置在公共通道（攝於2019年8月）

個案（四）：未有適時發出警告信

4.26 商場D的地契條款規定，該商場須於二樓設置一條公共通道。

4.27 2015年8月，商場D的管理公司向當區地政處查詢有關在上述公共通道上設置攤檔構成障礙的問題。因應有關查詢，當區地政處於同月進行巡查，發現該公共通道設有若干銷售攤檔，構成「違契商用問題」（**第2.6(4)段**），見**照片12**。

照片 12：商場 D 的「違契商用問題」



（照片來源：地政總署）

4.28 當區地政處對商場 D 的「違契商用問題」所採取的執管行動，見**表 6**。

表 6：當區地政處對商場 D
的「違契商用問題」的執管

	日期	事件
	2015 年	
(1)	8 月	當區地政處因應商場 D 的管理公司的查詢而進行巡查，發現「違契商用問題」(**第 4.27 段**)。
(2)	9 月	當區地政處口頭勸諭商場 D 的管理公司須把事涉公共通道保持暢通。
(3)	11 月	當區地政處向商場 D 的管理公司再作口頭勸諭，指有關問題持續，事涉公共通道必須保持暢通。當區地政處並向管理公司表示，該處會再作巡查，若再發現有關問題，會發信給該商場的業權人。
(4)	12 月	當區地政處巡查發現「違契商用問題」持續。
(5)	同月	當區地政處發警告信要求商場 D 的業權人於三星期內糾正有關問題。
	2016 年	
(6)	1 月	當區地政處先後兩次進行覆查，均發現「違契商用問題」持續。
(7)	同月底	當區地政處再發警告信要求商場 D 的業權人於一星期內作出糾正。
(8)	2 月中	當區地政處覆查確定「違契商用問題」已獲糾正。

4.29 地政總署向本署解釋，當區地政處是因應商場 D 的管理公司的口頭查詢而作出巡查，繼而發現「違契商用問題」，加上該處其後從管理公司得悉大部分攤檔已被移除，而管理公司亦承諾會跟進餘下在公共通道上的障礙物，故該處最初發現上述違契問題時，只重複向該公司作口頭勸諭。

4.30 本署認為，當區地政處早於 2015 年 8 月發現「違契商用問題」，卻於同年 12 月（四個月後）始發警告信要求商場 D 的業權人糾正違契問題。其間的巡查發現該問題持續，僅重複向該商場的管理公司發出口頭勸諭，執管過於寬鬆，亦不符合相關工作指引的要求（**第 2.7 段**），以致商場 D 的「違契商用問題」需時六個月始獲糾正。

本署的視察

4.31 本署在 2018 年 8 月至 2019 年 9 月期間，於商場 D 共進行了五次視察，皆沒有發現事涉公共通道有「違契商用問題」。

就個案（二）至（四），沒有向有關商場的業權人追收豁免費

4.32 有關個案（一），當區地政處對商場 A 的「違契商用問題」進行執管期間，商場 A 的業權人於 2016 年 11 月向該處提出補發豁免書申請（**第 3.3 段**），並提供了該商場在 2011 年 4 月至 2016 年 11 月（五年半）期間，在第一至三層的公共通道上舉辦商業活動的記錄。最終，當區地政處向業權人追收了上述五年半期間的豁免費，款額達二千四百多萬元。

4.33 然而，就個案（二）至（四），沒有任何資料顯示當區地政處曾考慮向有關商場的業權人追收豁免費。地政總署向本署辯稱，由於該些個案所涉商場的業權人沒有向當區地政處申請豁免書，故當區地政處無法向他們追收豁免費。

4.34 本署對地政總署的做法不敢苟同。根據現行機制，即使業權人被發現「違契商用問題」後一直不向地政處申請補發豁免書，地政處也可視乎有關個案的實際情況而主動向業權人追收豁免費（**第 3.4 段**）。

5

本署的評論及建議

5.1 綜合以上調查所得，本署認為，地政總署在處理私人商場內的「違契商用問題」上，不論在執管或資訊發放方面，均有不足及須改善之處。

執管方面

5.2 根據相關工作指引，地政處若發現違契問題，會發出警告信，要求有關業權人在指定期限前糾正違契問題。違契問題若在警告信期限屆滿後仍未獲糾正，地政處會把警告信送交土註處註冊，並且保留採取進一步執行地契條款行動的權利（**第 2.7 段**）。本署的調查發現，地政處就私人商場內的「違契商用問題」的執管過於寬鬆，包括以下的不足。

(I) 不執管或延誤執管

5.3 個案（二）顯示，當區地政處在 2014 年進行年度巡查時發現「違契商用問題」，但並無採取任何執管行動，有違相關工作指引。及至十個月後，該處進行 2015 年度的年度巡查時再發現同一「違契商用問題」，始向商場 B 的業權人發警告信（**第 4.12 段**）。

5.4 在個案（一），當區地政處在 2016 年 6 月巡查時發現「違契商用問題」，但及至同年 11 月（五個月後）才向商場 A 的業權人發警告信（**第 4.4 段**）。而在個案（四），當區地政處於 2015 年 8 月已發現「違契商用問題」，但該處最初只重複口頭勸諭商場 D 的管理公司糾正問題，其後發現問題持續後，當區地政處才於同年 12 月發警告信要求商場 D 的業權人作出糾正（**第 4.30 段**）。當時已相距發現「違契商用問題」逾四個月。

5.5 本署留意到，地政總署的工作指引（**第 2.7 段**）並無就地政處發現違契問題後多久發出警告信訂定時限。雖然地政總署曾因應本署是項主動調查而提示地政處在發現違契問題後須從速採取執管行動（**第 4.24 段**），但本署認為，該署亦應檢討相關工作指引，訂定發出警告信的時限，以便地政處職員有客觀準則可作依循，適時採取執管行動。

5.6 另外，地政處一般會在警告信的期限屆滿後一至三星期內進行覆查（**第 2.7 段**）。然而，在個案（二），當區地政處在警告信期限屆滿後兩個月才進行覆查（**第 4.13 段**）；在個案（三），當區地政處曾一度在警告信的期限屆滿 81 天後才進行覆查（**第 4.23 段**），遠超於一般個案的覆查時限。

5.7 此外，本署留意到，在個案（一），當區地政處覆查確定該處於 2014 及 2015 年所發現的「違契商用問題」獲糾正後（**第 4.3 段，表 3，第(4)及(7)項**），及至下一年度的年度巡查才再作視察（**表 3，第(5)及(8)項**）。該些年度巡查與相關覆查相隔了八至九個月。本署認為，就已獲糾正的「違契商用問題」，地政處須於進行下一年度的年度巡查前適時再作跟進視察。此舉除了可讓地政處持續監察「違契商用問題」有否在年度巡查之間再次發生，亦可為地政處向私人商場的業權人追收豁免費時，提供「違契商用問題」發生日期的參照點。

(II) 執管力度不足

5.8 在個案（三），當區地政處多次把警告信發給商場 C 的業權人後，把第 9 至 13 封警告信只發給事涉商舖的業主，而未有按該處發第 8 封警告信的安排，同時把該些警告信發給商場 C 的業權人及事涉商舖的業主（**第 4.17 段，表 5，第(8)-(13)項，(c)欄**）。雖然當區地政處乃是徵得法律意見，指相關地契條款亦適用於商場 C 的商舖業主，故把警告信發給事涉商舖的業主，但本署認為，該處理應同時亦把警告信發給商場 C 的業權人。私人商場的業權人有責任確保其商場內的公共通道及／或廣場的狀況符合地契條款的要求（**第 1.1 段**）。因此，就同類個案，即使相關地契條款亦適用於私人商場內的商舖業主，地政處亦應向有關商場的業權人發警告信。

(III) 沒有把警告信送交土註處註冊

5.9 根據相關工作指引，違契問題若在地政處向業權人發出的警告信期屆滿後仍未獲糾正，地政處會把警告信送交土註處註冊。但該指引未有就地政處在發現違契情況仍未獲糾正後多久便需把警告信送交土註處註冊訂定時限。在個案（二），當區地政處發出警告信要求商場 B 的業權人糾正「違契商用問題」後，在覆查時發現問題持續（**第 4.13 段**），但並無把警告信送交土註處註冊，未能對商場 B 的業權人產生阻嚇作用，以致「違契商用問題」繼續發生。

5.10 個案（三）的情況更為嚴重，當區地政處先後發出 13 封警告信要求有關人士糾正「違契商用問題」。該處在該些警告信期屆滿後所進行的 17 次覆查中，有 13 次發現有關問題持續，但該處沒有把相關警告信送交土註處註冊（**第 4.18-4.22 段**），以致有關人士視警告信如無物，重複違契在有關公共通道上進行商業活動。

5.11 本署認為，地政總署應檢討相關工作指引，訂定把警告信送交土註處註冊的時限，並把有關時限在警告信中述明。此舉除了可令地政處職員有較高警覺性須作進一步執管，以及有客觀準則作進一步執管外，亦可對違契者產生較大的阻嚇作用。

(IV) 未有把適當違契個案轉介其他相關部門跟進

5.12 根據相關工作指引，違契個案若涉及其他部門的職權範疇，或個案交由其他部門處理會更適當，地政處除了會按地契條款進行執管外，亦會將有關個案轉介相關部門跟進（**第 2.8 段**）。在個案（一），當區地政處先後三次發現事涉食肆把其營業範圍擴展至商場 A 的公共通道，涉嫌違反《食物業規例》的規定，但該處不曾把個案轉介食環署跟進（**第 4.6 段**）。猶幸，在本署就此提出疑問後，地政總署於 2018 年 10 月發出便箋，提醒地政處應按相關工作指引的要求，把涉及其他政府部門的職權範疇的個案同時亦轉介有關部門跟進（**第 4.7 段**）。

(V) *未有積極向違契的業權人追收豁免費*

5.13 根據現行機制，私人商場的業權人若擬在地契訂明的公共通道或廣場進行商業活動，應先向地政處申請豁免書（**第 3.1 段**）。業權人若被地政處發現其商場內有「違契商用問題」後才提出豁免書申請，地政處一般會把須繳付的豁免費追溯至該處最初發現違契當日（**第 3.3 段**）。業權人若在被地政處發現其商場內有「違契商用問題」後一直不提出豁免書申請，地政處亦可視乎實際情況主動向有關業權人追收豁免費（**第 3.4 段**）。

5.14 在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期間，地政處共發現 65 宗有「違契商用問題」的個案（**第 2.9 段，表 1**），當中只有兩宗被發現有關問題後才提出豁免書申請（**第 3.5 段，表 2**）。地政總署向本署確認，地政處只曾向商場 A 的業權人主動追收涉及長達五年半違契在有關公共通道上進行商業活動的豁免費，涉及款項高達二千四百多萬元（**第 4.32 段**）。在芸芸沒有主動追收豁免費的個案中，其中，就個案（二）至（四），地政總署辯稱，由於所涉商場的業權人沒有向當區地政處申請豁免書，故當區地政處無法向他們追收豁免費（**第 4.33 段**）。本署對地政總署的做法不敢苟同。本署認為，地政處未有善用其執管權力，主動向有「違契商用問題」的商場業權人追收豁免費。當區地政處就個案（一）所涉的商場業權人追收的豁免費逾二千四百萬元。就餘下逾 60 宗未有申請豁免書，而地政總署亦沒有主動追收豁免費的違契商用個案，涉及的豁免費動輒數以億計。本署認為，地政處應積極主動向該些個案的商場業權人追收豁免費，此舉既可對違契業權人收阻嚇之效，亦可增加庫房的收入。本署留意到，地政總署可追收最多六年的豁免費（**第 3.3 段**），該署應盡快檢視所有已知有「違契商用問題」的個案，並從速主動向有關私人商場的業權人追收豁免費。日後地政處若發現有類同問題的個案，亦應適時主動追收豁免費。

(VI) *執管目標不清晰且成效不彰*

5.15 就「違契商用問題」，地政處表示會採取執管行動。然而，地政處的執管行動寬鬆。在個案（二）及（三），「違契商用問題」在警告信的期限屆滿後仍未獲糾正，但地政處並無採取進一步行動，把警告信送交土註處註冊（**第 5.9-5.10 段**）。另一方面，地政總署容許私人商場的業權人在地契訂明的公共通道及廣場進行商業活動前，向地政處申請豁免書（**第 3.1 段**）。業權人即使被地政

處發現其商場內有「違契商用問題」後，仍可向地政處提出補發豁免書申請（如個案（一）的情況）（**第 3.3 及 4.32 段**）。地政總署是要嚴厲取締「違契商用問題」，還是容許私人商場的業權人透過申請豁免書在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動，其政策目標並不清晰。

5.16 根據地政總署的工作指引，「違契商用問題」若在警告信期限屆滿後仍未獲糾正，地政處會把警告信送交土註處註冊，並且保留採取進一步執行地契條款行動的權利，包括就違契情況嚴重的個案（例如對公眾安全構成嚴重威脅），考慮重收有關地段或把有關權益轉歸政府（**第 2.7 段**）。另一方面，地政處有權就「違契商用問題」向業權人追收最多六年的豁免費（**第 3.3 段**）。本署認為，上述措施皆未能有效取締「違契商用問題」，理由是：

(1) 把警告信送交土註處註冊的目的是以對物業造成產權負擔，從而鼓勵業權人糾正「違契商用問題」，同時讓物業的準買家或租戶知悉有關處所的違契情況，以慎重考慮會否洽購或租用這類已被政府把警告信註冊的物業。然而，若有「違契商用問題」的私人商場及／或商舖不涉任何租售，則地政處期望透過把警告信送交土註處註冊而促使私人商場的業權人及／或商舖業主糾正「違契商用問題」的成效甚為有限；

(2) 地政總署向本署確認，地政處過去未有就有「違契商用問題」的個案重收有關地段或把有關權益轉歸政府； 以及

(3) 私人商場的業權人若被地政處發現有「違契商用問題」而追收豁免費，業權人只須繳付其商場因豁免而帶來的市值租金差別，而無須繳交罰款。在扣除被追討的豁免費後，業權人仍可享受「違契商用問題」所帶來的直接利潤和間接利益（例如人流增加）。

5.17 本署認為，地政總署應就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標。該署若認為須嚴厲取締這個問題，便應制訂切實可行及具阻嚇力的執管措施，例如採取更有效的規管程序，以及考慮日後在新的發展項目的地契訂明若被發現「違契商用問題」，地

政處除了追收豁免費外，亦可徵收額外行政費。該署若認為這個問題並不危害公眾利益，便應考慮如何就私人商場的業權人在其商場內的公共通道及廣場進行商業活動進行規管，例如把有關行為規範化。

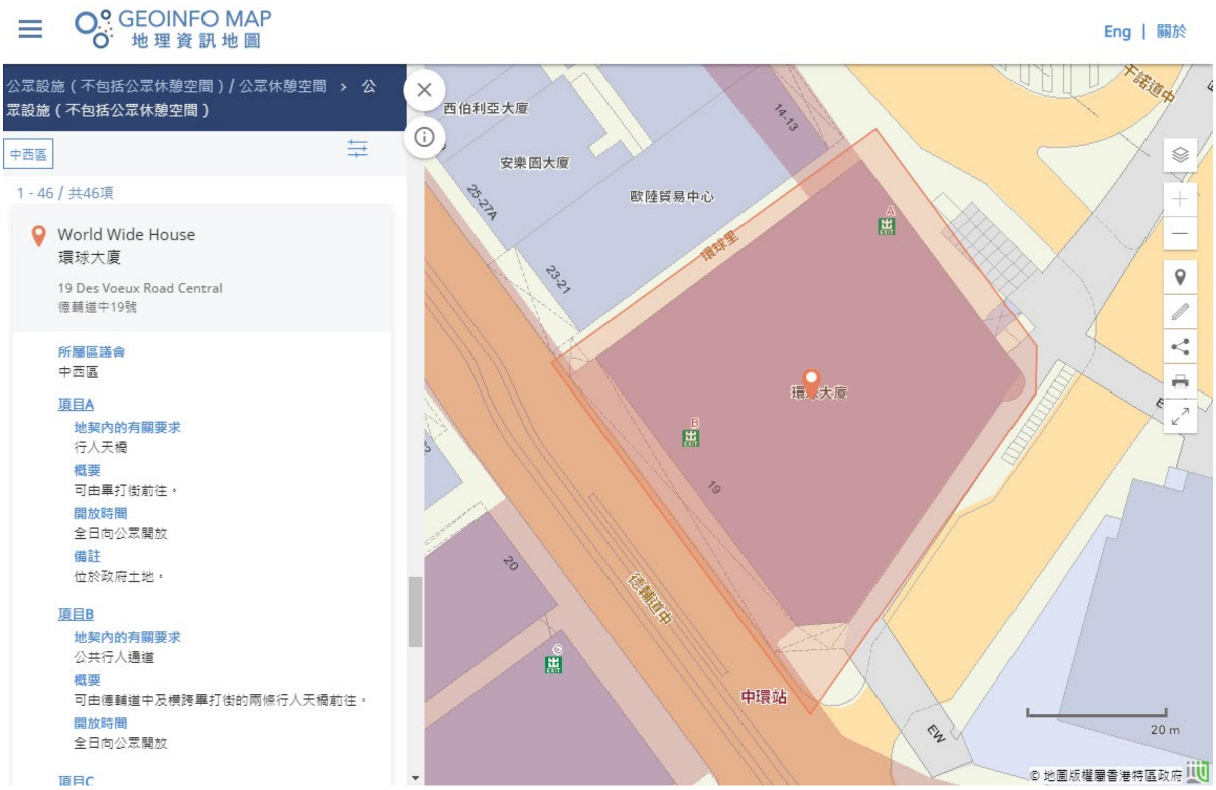
資訊發放方面

(VII) 向公眾發放有關私人商場內的公共通道／廣場的資訊不足

5.18 地政總署在其網頁上載了須按地契條款提供公共通道及／或廣場的私人發展項目的資料（**第 2.2-2.3 段及圖 1**）。然而，該些資料只是簡單的文字描述，不足以讓公眾辨識有關公共通道／廣場的具體位置及範圍。地政總署每年接獲有關該些發展項目的商場違契（包括違契商用）的投訴不多（**第 2.9 段，表 1，(d)欄**）。但本署就個案（二）及（三）涉及的商場進行了多次視察，皆發現該些商場有「違契商用問題」（**第 4.14 及 4.25 段**）。本署相信，投訴數字偏低，原因是公眾根本不知該些公共通道及／或廣場的具體位置及範圍，以致公眾無從監察私人商場內的公共通道／廣場的使用情況。

5.19 因應本署指出上述資訊不足的問題，地政總署表示，地政處已向全部共 118 個私人商場（**第 2.1 段**）的業權人或管理公司發出勸諭信，建議他們於其商場內的公共通道／廣場的出入口展示圖則，標示有關設施的位置和走線等，以便公眾人士使用。截至 2019 年 12 月初，共有八個商場已展示有關圖則。此外，地政總署會分階段上載更多相關資料於該署網頁，以增加透明度。該署已於 2019 年 12 月完成把須按地契條款在私人發展項目內提供的公眾設施（包括公共通道／廣場）的資料上載該署的「地理資訊地圖」網站。例子見**圖 2**。

圖 2：「地理資訊地圖」網站有關在私人發展項目內須提供的公眾設施的資料（2019 年 12 月）



5.20 下一階段，地政總署預計會於 2021 年第一季完成拍攝及上載有關該些公眾設施的照片或影片於「地理資訊地圖」網站，讓公眾更清楚知悉該些設施的具體位置及範圍。

建議

5.21 綜合以上評論，申訴專員建議地政總署：

執管方面

(1) 檢討相關工作指引，訂定地政處在發現違契問題後多久發出警告信的時限（**第 5.5 段**），以及在警告信期限屆滿後若發現有關問題持續，把警告信送交土註處註冊的時限，並把有關時限在警告信中述明（**第 5.11 段**）；

(2) 盡快檢視所有已知有「違契商用問題」的個案，從速主動向有關私人商場的業權人追收豁免費。日後地政處若發現有類同問題的個案，亦應適時主動向有關商場的業權人追收豁免費（**第 5.14 段**）；

(3) 就由商舖業主所構成的「違契商用問題」，若有關問題持續發生，地政處便須如個案（三）考慮徵詢法律意見，以確定有關地契條款是否適用於該些商舖業主，以及可否向他們發警告信（**第 4.19 段**）；

(4) 就「違契商用問題」採取執管行動訂立清晰的目標。該署若認為須嚴厲取締有關問題，便應制訂切實可行及具阻嚇力的執管措施，例如採取更有效的規管程序，以及考慮日後在新的發展項目的地契訂明若被發現「違契商用問題」，地政處除了追收豁免費外，亦可徵收額外行政費。該署若認為無須嚴厲取締有關問題，便應考慮如何就私人商場的業權人在其商場的公共通道及廣場進行商業活動進行規管，例如把有關行為規範化（**第 5.17 段**）；

資訊發放方面

(5) 定期跟進私人商場加緊落實在其商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則的建議（**第 5.19 段**），以及考慮就新的私人發展項目（包括商場），在相關地契訂明業權人須在商場內的公共通道及／或廣場出入口展示有關設施的位置及走線圖則；

(6) 按該署所訂定的時間表於「地理資訊地圖」網站上載私人商場內的公共通道／廣場的更多資料（包括照片或影片）（**第 5.20 段**），以增加透明度及公眾知情權；以及

(7) 定期把在新落成的私人發展項目（包括商場）內的公共通道／廣場的資料（包括照片或影片）上載「地理資訊地圖」。

鳴謝

5.22 本署進行調查期間，獲地政總署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案：OMB/DI/425
2020 年 1 月

附 件

須根據地契條款在商場內
提供公共行人通道及／或公共室內廣場的私人發展項目
（截至2019年9月）

	發展項目名稱	商場名稱	地址
	東區		
(1)	藍灣半島	藍灣廣場	小西灣道28號
(2)	富景花園	富景商場	小西灣道18號
(3)	新翠花園	新翠商場	柴灣道233號
	灣仔		
(4)	鷹君中心及海港中心	鷹君中心及海港中心	港灣道23及25號
(5)	華潤大廈	華潤大廈	港灣道26號
(6)	新鴻基中心	新鴻基中心	港灣道30號
	中西區		
(7)	香港站物業發展	國際金融中心	中環港景街
(8)	力寶中心	力寶中心	金鐘道89號
(9)	無限極廣場	無限極廣場	德輔道中199號
(10)	恒生銀行總行大廈	恒生銀行總行大廈	德輔道中83號
(11)	海富中心	海富中心	夏慤道18號
(12)	東昌大廈	東昌大廈	紅棉路8號
(13)	信德中心	信德中心	干諾道中168-200號
(14)	交易廣場	交易廣場	康樂廣場8號
(15)	皇后大道中100號	100QRC	皇后大道中100號
(16)	花旗銀行廣場	花旗銀行廣場	花園道3號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
(17)	中信大廈	中信大廈	添美道 1 號
(18)	太古廣場	太古廣場	金鐘道 88 號
(19)	統一中心	統一中心	金鐘道 95 號
(20)	環球大廈	環球商場	德輔道中 19 號
(21)	凌霄閣	山頂凌霄閣	山頂道 128 號
	南區		
(22)	數碼港發展	數碼港商場	薄扶林鋼線灣
	觀塘		
(23)	創紀之城第五期	APM	觀塘道 418 號
(24)	清水灣道 8 號	匯八坊	清水灣道 8 號
(25)	國際展貿中心	E-Max	九龍灣展貿徑 1 號
	黃大仙		
(26)	星河明居	荷里活廣場	龍蟠街 3 號
(27)	譽・港灣	Mikiki	太子道東 638 號
	九龍城		
(28)	海濱南岸	海濱南岸	愛景街 8 號
(29)	都會軒	置富都會	都會道 8-9 號
	深水埗		
(30)	泓景臺	泓景匯	荔枝角道 863 號
(31)	又一城	又一城	達之路 80 號
	油尖旺		
(32)	朗豪坊	朗豪坊	亞皆老街 8 號／上海街 555 號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
(33)	中港城	中港城	尖沙咀廣東道 33 號
(34)	奧海城 3 期	奧海城 3 期	海泓道
(35)	奧海城 2 期	奧海城 2 期	海庭道 18 號
(36)	九龍站物業發展	圓方	柯士甸道西 1 號
(37)	K11	K11	河內道 18 號
	離島		
(38)	昇薈	昇薈	大嶼山東涌迎康街 1 號
(39)	東薈城	東薈城	東涌達東路 20 號
	西貢		
(40)	將軍澳廣場	將軍澳廣場	將軍澳唐德街 1 號
(41)	將軍澳中心	將軍澳中心	將軍澳唐德街 9 號
(42)	君傲灣	PopCorn 2	將軍澳唐俊街 9 號
(43)	都會駅	都會駅	將軍澳景嶺路 8 號
(44)	天晋	PopCorn 1	將軍澳唐賢街 9 號
(45)	天晋二期	天晋滙	將軍澳唐俊街 12 號
(46)	將軍澳豪庭	將軍澳中心	將軍澳唐德街 9 號
(47)	新都城 2 期	新都城中心 2 期	將軍澳欣景路 8 號
(48)	新都城 3 期都會豪庭	新都城中心 3 期	將軍澳貿業路 8 號
(49)	新都城中心第一期	新都城中心一期	將軍澳運亨路 1 號
(50)	南豐廣場	南豐廣場	將軍澳培成路 8 號
(51)	海悅豪園	海悅豪園	將軍澳培成路 18 號
(52)	東港城	東港城	將軍澳重華路 8 號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
(53)	新寶城	新寶城	將軍澳銀澳路 1 號
(54)	蔚藍灣畔	連理街	將軍澳培成路 15 號
	沙田		
(55)	新港城*	新港城中心	馬鞍山鞍祿街 18 號
(56)	海栢花園*	馬鞍山廣場	馬鞍山西沙路 608 號
(57)	迎海	迎海薈	馬鞍山烏溪沙落禾沙 8 號
(58)	新城市商業大廈及帝都酒店	新城市商業大廈及帝都酒店	白鶴汀街 8-18 號
(59)	新城市廣場（第三期）	新城市廣場（第三期）	沙田正街 2-8 號
(60)	新城市廣場（第一期）	新城市廣場（第一期）	沙田正街 18 號
(61)	好運中心	好運中心	橫壆街 1-15 號
(62)	沙田中心	沙田中心	橫壆街 2-16 號
(63)	希爾頓中心	希爾頓中心	沙田正街 3-9 號
(64)	沙田廣場	沙田廣場	沙田正街 21-27 號
(65)	蔚景園	蔚景園	沙田正街 1 號
(66)	偉華中心	偉華中心	沙田正街 11-17 號
(67)	金禧花園	金禧商場	積輝街 2-18 號及大圍道 55-65 號
	荃灣		
(68)	樂悠居	樂悠居	楊屋道 138 號
(69)	立坊	立坊	楊屋道 116-122 號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
(70)	萬景峰	荃新天地	楊屋道 1 號
(71)	愉景新城	愉景新城	青山公路 398 號
(72)	荃灣城市中心 II	荃灣千色匯 II	荃灣街市街 67-95 號
(73)	灣景廣場	灣景廣場購物中心	大河道 88 號
(74)	荃灣城市中心	荃灣千色匯 I	眾安街 68 號
(75)	豪輝花園第 1 座	豪輝花園第 1 座	西樓角路 218-220 號及青山公路 — 荃灣段 90-92 號
(76)	豪輝花園第 2 座	豪輝花園第 2 座	西樓角路 222-224 號及青山公路 — 荃灣段 90-92 號
(77)	荃豐中心	荃豐中心	西樓角路 138-168 號及青山公路 — 荃灣段 144-172 號
(78)	華都中心	華都中心	西樓角路 170-184 號
(79)	荃昌中心昌安大廈	荃昌中心	西樓角路 186-216 號
(80)	荃昌中心昌寧大廈	荃昌中心	西樓角路 186-216 號
(81)	荃灣廣場	荃灣廣場	大壩街 4-30 號
(82)	南豐中心	南豐中心	青山公路荃灣段 264-298 號及西樓角道 64-98 號
(83)	荃錦中心	荃錦中心	青山公路荃灣段 328-350 號
(84)	御凱	荃新天地 2	楊屋道 18 號
(85)	全•城匯	如心廣場二期	大河道 98 號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
	屯門		
(86)	海典軒	海典軒	海珠路 2 號
(87)	南浪海灣	南浪海灣	恆富街 23 號
(88)	屯門栢麗廣場	屯門栢麗廣場	屯喜街 2 號
(89)	海翠花園	海趣坊	湖翠路 168-236 號
(90)	屯門市廣場（第一期）	屯門市廣場	屯盛街 1 街，屯順街 1 號，屯隆街 3 號及屯仁街 2 號
(91)	屯門市廣場（第二期）	屯門市廣場	屯隆街 3 號
(92)	屯門市廣場（第三期）	屯門市廣場	屯仁街 2 號
(93)	屯門時代廣場	屯門時代廣場	屯隆街 2 號
(94)	新都大廈	新都商場	屯利街 2 號
(95)	華都花園	華都商場	屯利街 1 號
(96)	錦華花園	錦華花園	屯隆街 1 號
(97)	瓏門	V City	屯門鄉事會路 83 號
	元朗		
(98)	新元朗中心	形點 II	朗日路 8 號
(99)	Yoho Midtown	形點 I	雞地元龍街 9 號
(100)	元朗廣場	元朗廣場	青山公路 249-251 號
	大埔		
(101)	大埔中心	大埔超級城 C 區	安邦路 3 號
(102)	大埔中心(第 5 期)	大埔超級城 D 區	安邦路 6 號

	發展項目名稱	商場名稱	地址
(103)	寶湖花園	寶湖花園	寶湖道 3 號
(104)	大埔中心(第 3 期)	大埔超級城 E 區	寶湖里 3 號
(105)	翠屏花園	翠屏花園	安慈路 3 號
(106)	昌運中心	昌運中心	安慈路 4 號
(107)	新達廣場	新達廣場	南運路 9 號
(108)	大埔中心(第 2 期)	大埔超級城 B 區	安邦路 8-10 號
(109)	大埔中心(第 4 期)	大埔超級城 B 區	安邦路 8 號
(110)	大埔中心(第 1 期)	大埔超級城 A 區	安邦路 9 號
(111)	大埔廣場	大埔廣場	安泰路 1 號
	北區		
(112)	逸峯	逸峯廣場	馬適路 1 號
(113)	粉嶺名都	粉嶺名都商場	粉嶺車站路 18 號
(114)	粉嶺中心	粉嶺中心購物商場	新運路 33 號
(115)	上水名都	上水名都商場	智昌路 9 號
(116)	牽晴間	牽晴間購物廣場	一鳴路 23 號
(117)	花都廣場	花都購物廣場	百和路 88 號
(118)	碧湖花園	碧湖商場	一鳴路 15 號

*這兩個私人發展項目須同時提供公共行人通道及公共室內廣場。